



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Saken gjelder: Avvisning av tilbud

Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling for anskaffelse av en mengde ulike kontormøbler og inventar til helsehuset i kommunen. Beskrivelse og antall som skulle kjøpes, fremgikk i eget skjema. For en del beskrivelser var det referert til eksempler på produkter. Klager anførte at beskrivelsene måtte forstås som minstekrav, og at fem av de tilbudte produktene fra valgte leverandør, inneholdt avvik fra minstekravene. Klager mente derfor at valgte leverandørs tilbud måtte avvises. Nemnda fant ikke holdepunkter for at konkurransegrunnlaget måtte forstås på den måten at avvik ikke kunne aksepteres. Etter en konkret vurdering fant nemnda at valgte leverandørs tilbud inneholdt avvik på tre av de tilbudte varene. Avvikene var derimot ikke vesentlige. Klagers anførsel om at valgte leverandørs tilbud måtte avvises med henvisning til at tilbudet inneholdt vesentlige avvik fra krav i konkurransegrunnlaget, førte dermed ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 28. januar 2015 i sak 2014/18

Klager: Kinnarps Ålesund, Form AS

Innklaget: Herøy kommune

**Klagenemndas
medlemmer:** Magni Elsheim, Morten Goller og Jakob Wahl

Bakgrunn:

- (1) Herøy kommune (heretter innklagede) kunngjorde 4. oktober 2013 en konkurranse med forhandling, for anskaffelse av en mengde ulike kontormøbler og inventar til helsehuset på Eggesbønes på Bergsøya. Anskaffelsens verdi var estimert til 650 000 kroner. Tilbudsfristen var 23. oktober 2013.
- (2) I konkurransegrunnlaget punkt 1.2 var det opplyst at helsehuset skulle ha mange ulike funksjoner, som for eksempel barnevern, skoleledelse og PPT.
- (3) Av konkurransegrunnlaget punkt 4.1, om utforming av tilbudet, fremgikk det at tilbudene skulle vedlegges tilbudsløsning som var leverandørens svar på kravspesifikasjonen, inklusive dokumentasjon, samt utfylt pris- og mengdeskjema.
- (4) Av konkurransegrunnlaget punkt 6.2 fremgikk det at tildeling av kontrakt ville skje til det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, basert på kriteriene pris 40 %, leveringstid 30 % og kriteriet kvalitet, funksjonalitet, brukervennlighet og miljø 30 %. Det sistnevnte kriteriet var blant annet beskrevet på følgende måte:

"Kvalitet, funksjonalitet/brukarvennlegheit og miljø"

Alle produkta skal tåle tøff bruk i offentleg miljø. Tilbydar må dokumentere, i form av sertifikat, testar eller referansar at møblane som leveres er av ein slik kvalitet at dei vil fungere til bruk i offentleg miljø. Som ein del av evaluering av kriteriet "kvalitet" kan oppdragsgjevar be om demonstrasjon på aktuelle produkt.

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Rådhusgaten 4
5014 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00
Faks: 55 59 75 99

E-post:
postmottak@kofa.no
Nettside: www.kofa.no

Alle postane i mengdebeskriving som er angitt med produkt namn opnar for å tilby alternative produkt. Produkta som er spesifisert med produktnamn er meint som referanseprodukt for å beskrive den ynskte kvaliteten, design og funksjonalitet. Alle produkt som blir tilbydd skal vere godt dokumentert med brosjyremateriell, det er ikkje akseptert å bruke lenkar til internettsider som dokumentasjon.

Funksjonalitet og brukarvennligheit

Det vert lagt vekt på tekniske løysingar, universell utforming og funksjonalitet med tanke på arbeids- og sittekomfort. Funksjonalitet for reinhald med tanke på val av stoffkvalitet og andre overflater når det kjem til vask/vedlikehald av desse. Vi vil også sjå på dei estetiske og designmessige sidene ved utstyret. Opplysningar som dokumenterer dette skal derfor leggjast ved anbodet."

- (5) Kontormøblene og inventaret, samt mengde, var nærmere spesifisert og beskrevet i eget vedlegg benevnt "*Mengde- og møbelbeskriving Herøy Helsehus*". Innledningsvis var det også her opplyst at det i enkelte tilfeller var henvist til produktnavn, som var ment som "*referanseprodukt for å beskrive den ynskte kvaliteten, design og funksjonalitet*". Det var også opplyst at tilbyderne kunne utfylle hele eller deler av skjemaet. Samlet sum skulle uansett være utfylt. Etterfulgt av dette, fremgikk spesifisering og beskrivelse av 25 ulike typer møbler og inventar. Deretter var det opplyst om ønsket mengde av hver vare. Ønsket mengde var fremstilt ved å dele skjemaet inn etter hvilken etasje og romtype som skulle møbleres. Under hver etasje og rombeskrivelse var det angitt hvilke av de 25 ulike møblene og inventaret som skulle møblere hvert enkelt rom, samt ønsket mengde. Den totale mengden var 326. Poster som kunne fylles ut var tekstil/farge, antall, stk. pris og sum.
- (6) Møblene og inventaret var beskrevet med ulik detaljeringsgrad. For eksempel var "*Knagg*" beskrevet med "*Garderobeknaggar til montering på vegg*", mens "*Reol*" var beskrevet med "*L: 900, D:400, ca, H:1300, regulerbare hylleplate. Låsbare skyvedører. Plass til 3 A4 permar i høgda. Lakkert eller høgtrykkslaminert skrog og dører. Farge vert bestemt av int. ark. ved bestilling*".
- (7) For noen produkter var det referert til konkrete navngitte produkter. "*Puff*" var for eksempel beskrevet med "*Tekstikledd lett kjernemateriale trekt med skum. Ø: 420 H: 340 Tekstil i prisgruppe tilsvarende "Silvertex". Eksempel: Mista" frå Foraform*".
- (8) I skjemaet var oppslags/tidsskriftshylle beskrevet som "*Oppslagstavle med plass til tidsskrifter og brosjyrer, med magnet/whiteboardtavle L 500, D 110, H 1240. Eksempel: Vågspel frå Materia*". Angitt mengde totalt var ni.
- (9) Møtestol var beskrevet som "*Stablebar. Uten armlener. B 460, SH 480, D 460. Vekta på stolen bør vere lav slik at han er lett å flytte/bære. Farge frå produsentens standard fargar. Eksempel: "Clint" frå Foraform*". Angitt mengde totalt var 20.
- (10) Gjestestol var likt beskrevet som møtestol, bortsett fra at stolen skulle være med armlener. Angitt mengde totalt var 48.
- (11) Kontor møtebord var beskrevet som "*Bord-storleik og form som på teikning av dei ulike roma, høgtrykkslaminert plate m. fasa kant, alternativ med svart kantlist. Krom event. Lys grålakkert bein*". Angitt mengde totalt var 1.

- (12) Hyller var beskrevet som "Opne hyller som skal stå på reol. ca H: 1000, L 900, D: 300. Med plass til minst tre permar i høgda. Lakkert eller høgtrykkslaminert skrog, farge vert bestemt av int. ark. ved bestilling". Angitt mengde totalt var 53.

- (13) Det ble blant annet stilt følgende spørsmål og gitt følgende svar til konkurransegrunnlaget:

Spørsmål:

Vågspel kan ikkje leverast med whiteboard og magnettavle i same tavle, vil de ha pris på begge delar eller ei bestemt utføring?

Svar:

Det beste er om de prisar dei ulike tavlene slik at vi kan velje det som passar best. Beskriv tydeleg kva funksjon dei ulike tavlene har og prisar.

Spørsmål:

Angående møtestolar/gjestestolar: i beskriving står det at "farge frå produsenten sine standardfargar", meiner de då ein stol i polypropylen eller ein stoffkledd?

Svar:

Stolen vi har brukt som døme er ein stofftrekt stol og det er dette som er ønskeleg, med uttrykket "farge frå produsenten sin standadfargar" meiner vi her standard fargar frå produsenten sitt stoffsortiment.

Spørsmål:

Reolar/bokhyller og hyller er spesifisert med breidde 90 cm, er det mogeleg å nytte 80 cm?

Svar:

Storleik på reolar kan sjølvstakt avvika, men avvik på storleikar skal tydeleggjerast i anbodet.

Spørsmål:

Kva er takhøgda på kontora?

Reolar med høgda på 1300mm med hyller for 3 permhøgder på toppen kan bli litt høgt og vanskelege å nå for brukarane. Kva løysing ynskjer de?

Svar:

Takhøgda er om lag 2,6 meter.

Vi meiner at tilbydaren må tilpasse løysinga dei tilbyr slik at produktet er tilpassa rommet dei skal stå i.

- (14) Innklagede mottok syv tilbud. Tre leverandører ble invitert til forhandlinger, herunder Kinnarps Ålesund, Form AS (heretter i fellesskap benevnt klager), Grande Interiør AS, og Ødegaard Engros AS (heretter valgte leverandør).
- (15) Til valgte leverandørs tilbud datert 22. oktober 2013, var vedlagt både utfyllt mengde- og møbelbeskrivelse og en nærmere spesifikasjon av artikler og antall som ble tilbudt. Alle artiklene var spesifisert med bilde. Blant annet var det gitt tilbud på følgende bord:

**"Matrix T EL desk EL 20, white laminate
(lam 215), silver**

Top El 20 200x90 cm, white laminate (lam 215), silver
- continuous electric height
adjustment
- adjustment range 69..119 cm
- lifting capacity 80 kg
- maximum load 100 kg
- round upright tubes"

(16) Følgende stoler ble tilbudt:

"Stol: Rudolf- upholstered seat and
back: tyg Cena, 90% wool, 10 %
polyamide
farge:-358
- wooden parts: laminate
farge:white laminate (lam 215)
- metal frame: powder coated
farge: sølv (IM-89)
- without armrests
- stackable"

og:

"Fåtølj: Rudolf – upholstered seat and
back: tyg Cena, 90% wool, 10%
polyamide
farge: -358
- wooden parts: laminate
farge: white laminate (lam 215)
- metal frame: powder coated
fare: sølv (IM-89)
- with armrests
- stackable"

(17) Følgende artikler til oppbevaring av brosjyremateriell ble tilbudt:

"Zig brochure stand, single sided, sølv (IM-89)" og **"Zig newspaper rack, sølv (IM-89)"**.

(18) Følgende øvre del av hylle ble tilbudt:

"Tendo upper open unit -
bredde 80, høyde 77, dybde 43
ramme hvit (mell114)
Plan drawing tag: Tendo I"

(19) I brev av 14. november 2013 meddelte innklagede at kontrakt ville tildeles valgte leverandør. Begrunnelsen var blant annet at valgte leverandør hadde det klart rimeligste tilbudet. Når det gjaldt kvalitet, var det opplyst at alle leverandørene kunne dokumentere kvalitet og miljø som var etterspurt i konkurransegrunnlaget, men at

klager hadde det best dokumenterte tilbudet. Grande Interiør AS kom best ut på levering.

- (20) Klager påklaget tildelingsbeslutningen 25. november 2013. Innklagede opprettholdt sin tildelingsbeslutning i brev av 27. november 2013. Kontrakt ble inngått med valgte leverandør 27. november 2013. Beslutningen ble igjen påklaget, uten at innklagede omgjorde sin tildeling.
- (21) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser (heretter klagenemnda) i brev av 12. februar 2014.
- (22) Nemndsmøte i saken ble avholdt 26. januar 2015.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (23) Valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist, ettersom tilbudet inneholdt vesentlige avvik fra minstekrav i konkurransegrunnlaget på flere punkter, jf. forskriften § 11-11 (1) bokstav e.
- (24) Tilbudte hyller med plass til to permer i høyden, avviker fra minstekrav om plass til minst tre permhøyder. Tilbudte oppslags/tidsskriftshyller har ikke oppslagstavle med magnet/whiteboard, er gulvbasert, og ikke veggmontert, og avviker fra minstekravet om at produktet skulle tilsvare eksempelproduktet i møbelbeskrivelsen "*Vågspeil fra Materia*". Tilbudte møtestoler og gjestestoler har påmonterte puter på sete og rygg og avviker fra minstekrav om stofftrekt stol, som eksempelet "*Clint fra Foraform*" gir uttrykk for. Tilbudt kontor møtebord er uten faset kant eller fast kantlist, og avviker fra minstekrav om dette i møbelbeskrivelsen.
- (25) Beskrivelsen i kravspesifikasjonen utgjør minstekrav, og avvikene er vesentlige. Avvikene gjelder 4 av 25 hovedkategorier. Ser man på enkeltproduktene avviker tilbudet fra valgte leverandør på 123 av 319, eller 39 % av de tilbudte produktene. Dette har hatt betydelige priskonsekvenser for tilbudet.

Innklagede har i det vesentlig anført:

- (26) Klagers anførsler bestrides. Det var ikke satt minstekrav til møblene i konkurransegrunnlaget og det var heller ikke ment at konkurransegrunnlaget skulle forstås på den måten. Dette fremkommer tydelig i konkurransegrunnlaget og i mengdebeskrivelsen, og var tydelig kommunisert gjennom hele gjennomføringen av konkurransen. Valgte leverandørs tilbud oppfylte innklagedes behov og tilbudet skulle ikke vært avvist som anført.

Klagenemndas vurdering:

- (27) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av en mengde ulike kontormøbler og inventar til helsehuset i Herøy kommune, som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi var estimert til 650 000 kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser, følger anskaffelsen etter sin opplyste art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og II, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.

- (28) Klager anfører at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist, fordi flere av de tilbudte produktene avviker fra kravspesifikasjonen i konkurransegrunnlaget.
- (29) Etter forskriften § 11-11 (1) bokstav e, har oppdragsgiver plikt til å avvise tilbud som inneholder vesentlige avvik fra kravspesifikasjonen i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Klagenemnda tar først stilling til hvorvidt valgte leverandørs tilbud inneholder avvik. Klagenemnda påpeker innledningsvis at valgte leverandørs tilbudte møbler, ikke er knyttet direkte opp mot møblene og inventaret som fremgikk av møbel- og mengdebeskrivelsen. Blant annet har valgte leverandør tilbudt to ulike typer hyller og flere ulike typer bord, uten at det direkte fremgår hvilket etterspurt møbel de tilbudte møblene skal kategoriseres under. Slik saken er fremstilt fra partenes side legger nemnda til grunn at møblene som er gjengitt over i premiss (15-19) fra valgte leverandørs spesifikasjon, skulle ivareta innklagedes spesifikasjon av hyller, oppslags/tidsskriftshyller, kontor møtebord, og møtestoler/gjestestoler.

Oppslags/tidsskrifthyller

- (30) Klager anfører at valgte leverandørs tilbudte oppslags/tidsskrifthyller avviker fra beskrivelsen i kravspesifikasjonen, fordi det tilbudte produktet ikke har oppslagstavle med magnet/whiteboard, og ikke er veggmontert tilsvarende som eksempelproduktet "*Vågspeil frå Materia*".
- (31) Beskrivelsen i kravspesifikasjonen var "*Oppslagstavle med plass til tidsskrifter og brosjyrer, med magnet/whiteboardtavle L 500, D 110, H 1240. Eksempel: Vågspeil frå Materia*".
- (32) Beskrivelsen gir uttrykk for at det var et krav til oppslagstavle med "*magnet/whiteboardtavle*". Valgte leverandør tilbød "**Zig brochure stand, single sided, sølv (IM-89)**" og "*Zig newspaper rack, sølv (IM-89)*", altså ett stativ for brosjyrer og ett avisstativ. Dette er ingen oppslagstavle som egentlig var etterspurt. På dette punktet avviker derfor valgte leverandørs tilbudte produkt fra kravet om at det skulle tilbys en oppslagstavle.

Møtestoler/gjestestoler

- (33) Klager anfører at valgte leverandørs tilbudte møte- og gjestestoler avviker fra et krav om at stolene skulle være stofftrekte. Klager viser til at valgte leverandørs tilbudte stoler har påmonterte puter på sete og rygg, mens eksempelproduktet "*Clint frå Foraform*" gir uttrykk for at stolene skulle være stofftrekte.
- (34) Beskrivelsen av møtestol var "*Stablebar, utan armlener. B 460, SH 480, D 460. Vekta på stolen bør vere lav slik at han er lett å flytte/bære. Farge frå produsentens standard fargar. Eksempel: "Clint" frå Foraform.*" Beskrivelsen av gjestestol var lik, bortsett fra at stolen skulle være med armlener. Krav om at stolene skulle være stofftrekte fremgikk ikke av ordlyden i beskrivelsen, men eksempelproduktet som var brukt som referanse ga uttrykk for stofftrekte stoler.
- (35) Klagenemnda er ikke enig i at det ved henvisningen til eksempelproduktet kan utledes et krav om at tilbudte stoler måtte være stofftrekte. Innklagede hadde opplyst i konkurransegrunnlaget at referanseproduktene skulle forstås som eksempelprodukt, og at det kunne tilbys produkter med liknende utforming og funksjon. Det var altså ikke et

krav om at tilbudt produkt måtte være lik eksempelproduktet. Det er mer nærliggende å forstå referansen til eksempelprodukter på den måten at det skulle tjene som en illustrasjon av hva innklagede så for seg kunne være i samsvar med kravene. Selv om innklagede i svar på spørsmål til stolene ga uttrykk for at stofftrekte stoler var ønskelig, var det ikke oppstilt et krav om dette.

- (36) Valgte leverandør tilbød stoler som hadde "*upholstered seat and back*" i "*90% wool and 10% polyamide*". Da det ikke var stilt krav om stofftrekte stoler, avvek ikke valgte leverandørs tilbud fra kravene. Klagers anførsel om at valgte leverandørs tilbudte stoler representerte avvik fra konkurransegrunnlaget fører ikke frem.

Kontor møtebord

- (37) Klager anfører at valgte leverandørs tilbudte bord avviker fra krav i beskrivelsen om at bordet skulle ha faset eller svart kantlist.
- (38) Kontor møtebord var beskrevet som "*Bord-storleik og form som på teikning av dei ulike roma, høgtrykkslaminert plate m. fasa kant, alternativ med svart kantlist. Krom event. Lys grålakkert bein*". Beskrivelsen må forstås på den måten at det var et krav om at bordet skulle ha faset eller svart kantlist.
- (39) Valgte leverandør tilbød "*Matrix T EL desk EL 20, white laminate (lam 215), silver Top El 20 200x90 cm, white laminate (lam 215), silver- continuous electric height adjustment- adjustment range 69..119 cm- lifting capacity 80 kg- maximum load 100 kg- round upright tubes*".
- (40) Det fremgår ikke av valgte leverandørs beskrivelse at bordet hadde faset eller svart kantlist. At tilbudt produkt inneholder et avvik her er heller ikke bestridt av innklagede, og legges derfor til grunn. Valgte leverandørs tilbudte kontor møtebord oppfylte dermed ikke kravet om faset eller svart kantlist, og tilbudet avvek dermed fra kravspesifikasjonen på dette punkt.

Hyller

- (41) Klager anfører at valgte leverandørs tilbudte hyller avviker fra krav i beskrivelsen om at det skulle være plass til minst tre permer i høyden, fordi de tilbudte hyllene kun hadde plass til to permer i høyden. Beskrivelsen må forstås på den måten at det var et krav om plass til minst tre permer i høyden. Valgte leverandørs tilbudte hyller med plass til to permer i høyden, avvek dermed fra kravet.

Avvisning

- (42) Det neste spørsmålet er om avvikene er vesentlige, og derfor må lede til avvisning av tilbudet, jf. forskriften § 11-11 (1) bokstav e.
- (43) Etter ordlyden i forskriften § 11-11 (1) bokstav e, er det kun kvalifiserte avvik som gir avvisningsplikt. Av klagenemndas praksis fremgår det at det ved denne vurderingen blant annet skal legges vekt på hvor stort avviket er, hvor viktig forholdet det avvikes fra er, og i hvilken grad et avvik vil kunne forrykke konkurransen, jf. for eksempel sak 2013/56 i premiss (30). Klagenemnda har i en rekke tidligere avgjørelser funnet at avvik fra konkurransegrunnlagets minstekrav eller absolutte krav, som hovedregel er å regne som et "*vesentlig avvik*", jf. blant annet sakene 2009/73 premiss (37) og 2010/292

premiss (52). Dette er det samme som kommer til uttrykk i EU-domstolens avgjørelse i sak T-40/01, oppdragsgivere er "*always bound to ensure observance of the terms and conditions of the tender specifications, which they have freely chosen to make mandatory.*"

- (44) Klager har i denne forbindelse argumentert med at beskrivelsene av de ulike møblene må anses som minstekrav, slik at ethvert avvik fra beskrivelsene er vesentlige og må lede til avvisningsplikt. Klagenemnda er ikke enig i dette. Konkurranses grunnlaget er ikke utformet slik at det gis uttrykk for at avvik ikke ville aksepteres. Måten de ulike møblene og inventaret var beskrevet, innklagedes forklaring på hvordan beskrivelsene skulle forstås for øvrig i konkurranses grunnlaget, hvordan tildelingskriteriet "*Kvalitet, funksjonalitet/brukarvennlegheit og miljø*" skulle vurderes, og svar på spørsmål stilt underveis i konkurransen, gir uttrykk for at avvik fra beskrivelsene av møblene og inventaret kunne aksepteres.
- (45) Det er også grunn til å nevne at det har formodningen mot seg, at en oppdragsgiver ved anskaffelse av et stort antall og et vidt spekter av møbler og inventar som i dette tilfellet, angir krav som minstekrav med den følge at tilbudte produkter med ethvert avvik fra kravene må avvises.
- (46) Som nevnt over, avvek valgte leverandørs tilbud fra kravspesifikasjonen når det gjaldt oppslags/tidsskriftshyller, arbeidsbord og hyller, altså tre av 25 produkter, og 63 av 326 produkter totalt. Avvikene gjaldt at valgte leverandør ikke tilbød oppslagstavle, at det ikke var mulighet for å stable tre permer i høyden i valgte leverandørs tilbudte hylle, og at valgte leverandørs tilbudte arbeidsbord ikke hadde faset eller svart kant. Sett i sammenheng, fremstår ikke dette som avgjørende egenskaper ved de tilbudte produktene.
- (47) Etter dette kan avvikene i foreliggende tilfelle, ikke anses som "*vesentlige*". Det forelå dermed ikke plikt til å avvise tilbudet etter forskriften § 11-11 (1) bokstav e, og klagers anførsel har ikke ført fram.

Konklusjon:

Herøy kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Morten Goller

Dokumentet er godkjent elektronisk